

Universitas Sriwijaya - Palembang  
Zulkarnain Ishak, M.A.

Kebijakan Dan Partisipasi Publik dalam Otonomi Daerah  
(Policy and Public Participation in Regional Autonomy)

Dialog Nasional Workshop dan Sosialisasi Pelaksanaan Otonomi Daerah  
(National Dialogue Workshop and Socialization on Regional Autonomy)

Project 497-0357 / 104-000  
Strategic Objective 1  
ECG, USAID/Indonesia  
Contract No. 497-C-00-98-00045-00

Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS)  
University of Maryland at College Park

July 20 – 22, 2000

USAID-funded Partnership for Economic Growth (PEG Project).  
The views expressed in this report are those of the author and not necessarily those of  
USAID, the U.S. Government, or the Government of Indonesia.

# KEBIJAKAN & PARTISIPASI PUBLIK DALAM OTONOMI DAERAH

Oleh :  
*Zulkarnain Ishak*

---

*Disampaikan Pada Dialog Nasional*  
"Workshop dan Sosialisasi Pelaksanaan Otonomi Daerah"

*diselenggarakan oleh :*  
Kerjasama IRIS University of Maryland-PE UNSRI-LEPNI PE UI

*20 Juli 2000, Palembang*

## KEBHAKIAN & PARTISIPASI PUBLIK DALAM OTONOMI DAERAH

Oleh: Zulkarnain Ishak<sup>1</sup>

### *Latar Belakang Masalah*

Otonomi daerah dan sistem pemerintahan yang desentralistik merupakan salah satu bagian dari beberapa paket yang diajukan IMF untuk pemulihan ekonomi Indonesia seperti reformasi civil service, desentralisasi, restrukturisasi dan privatisasi. Empat syarat ini merupakan paket inti untuk pemulihan ekonomi dan pembangunan yang porak poranda pada Mei 1998. Sistem pemerintahan yang dianut oleh pemerintahan lalu telah menjadikan pembangunan ekonomi semakin timpang, sarat akan nuansa KKN, sehingga menimbulkan ketidakadilan bagi daerah.

Dengan disahkannya UU No. 22/99 dan UU No. 25/99, serta PP No. 25/2000, maka wacana otonomi daerah sudah mencapai tingkat lanjutan. Daerah selama ini seakan "dilecehkan" oleh pemerintah pusat, dengan sistem pemerintahan yang sangat sentralistik. Sistem pemerintahan yang sentralistik telah mengakibatkan daerah menjadi terlalu lamban, tidak tanggap, kurang inisiatif, tidak kreatif, direkayasa untuk selalu menunggu petunjuk dan arahan dari tingkat atas, serta kurang mengacu aspirasi daerah. Keadaan ini telah berlangsung begitu lama dan relatif sulit untuk ditiadakan oleh Pemerintah sekarang. Dengan berbagai argumen kekecewaan yang terpendam sedemikian lama, akhirnya beberapa daerah bangkit ingin bebas seperti Aceh, Riau, dan Irian Jaya, bahkan Kabupaten Bangka dan Belitung di Sumsei memanfaatkan momentum ini untuk membentuk Propinsi sendiri.

Dengan terlesenggaranya otonomi diharapkan pembangunan daerah akan lebih cepat dan efisien karena otonomi daerah akan dilaksanakan oleh SDM daerah masing-masing. Otonomi daerah bermakna pemberian keleluasaan kepada daerah untuk memberdayakan dirinya sendiri, berdasarkan SDM, SDA, dan SDK yang dimiliki daerah.

1) Disampaikan pada "Dialog Nasional Workshop Dan Sosialisasi Pelaksanaan Otonomi Daerah" kerjasama IRIS dan University of Maryland - FE UNSRI - LIEM FE UI. Dan pernah disampaikan pada Diskusi Panel - "Prospek Ekonomi Politik Daerah Otonom dan Prospek Pembangunan di Sumatera Selatan" Tanggal 20 Juli 2000.

2) Dosen tetap Fakultas Ekonomi Uart.

Daerahlah yang lebih tahu apa yang ada dan apa yang hendak dicapai dalam pelaksanaan pembangunan daerah.

Tujuan otonomi harus mampu mempertahankan integritas NKRI bukan sebaliknya, karena sistem hubungan pusat dan daerah diharapkan lebih terbuka, adil, hilangnya kesenjangan dan manusiawi, sehingga tuntutan untuk mendirikan negara sendiri dapat diakhiri. Dengan demikian pembangunan daerah menuju masyarakat madani yang bebas KKN seyogyanya dapat dicapai.

Tekad semakin kuat dan semua sepakat sistem pemerintah harus diganti menjadi sistem pemerintah desentralistik. Akan tetapi apakah sistem baru tersebut dapat dengan baik diaplikasikan dalam jangka pendek, tanpa mempersiapkan daerah dengan baik dan matang termasuk juga Sumatra Selatan? Apakah dengan sistem pemerintahan yang desentralistik, mampu membuka peluang lebih besar bagi masyarakat untuk berpartisipasi utuh dalam pembangunan daerah?

Dengan adanya otonomi daerah diharapkan pendapatan asli daerah mampu meningkat, tidak hanya dalam jumlah perolehan, namun juga mampu menganekaragamkan sumber-sumber pendapatan daerah?. Tentunya peningkatan jumlah dan sumber-sumber tersebut tidak mengorbankan kepentingan bersama. Untuk itu diperlukan pula *akuntabilitas* yang baik. Dalam hal ini Pemda perlu menunjukkan kinerja yang lebih baik, dengan pengawasan lembaga legislatif (DPRD) yang kritis, berwibawa dan *berkualitas*. Otonomi daerah akan berhasil dengan didukung oleh dana yang sesuai dengan fungsi dan wewenang, serta SDM dan sistem kepegawaian Pemerintah yang baik.

Sistem kepegawaian Pemda di Indonesia saat ini, disinyalir kurang kondusif untuk mencetak personil yang handal dan profesional yang mampu menggagas dengan kehandalan kompetitif dan komperatif sesuai dengan tuntutan global<sup>3</sup>. Sistem senioritas dan eselonisasi telah menjadikan oknum birokrat sibuk mengejar pangkat dan eselon, yang kadangkala tak berhubungan dengan peningkatan kinerja. Bahkan akhir-akhir ini timbul kecemburuan karena tunjangan eselon meningkat amat

3) I. Made Suwandi, Agenda Strategis Pemataan Otonomi Daerah Sebagai Tindak Lanjut UU 22 dan UU 25. Tidak disampaikan pada Workshop on: Strengthening Regional University Capacity for Decentralization (TUM-PE U- an), 16-17, 5-14 March 2000, hal. 2/2000

tajam. Mungkin tantangan besar ada baiknya, dan diharapkan tidak lagi mengguruk anggaran rakyat karena penyalahgunaan kedudukan.

Walaupun demikian, sudahkah pemerintah daerah mempersiapkan berbagai hal untuk menyongsong pemerintahan yang otonom? Tentu terdapat banyak pertanyaan lain yang harus segera dijawab, sehingga pada saat tugas dan wewenang telah dilimpahkan, daerah mempunyai rencana, arah dan tujuan kerja yang jelas.

Pada bagian berikut akan dibahas tentang Struktur ekonomi, APBD Sumsel, Kebijakan, Sosialisasi otonomi, Peran masyarakat, Persaingan antar Propinsi serta Kabupaten/Kota.

### *Struktur Ekonomi & APBD Sumsel*

Kondisi sosial dan ekonomi daerah sangat menentukan agenda desentralisasi di masing-masing daerah. Dapatlah dibuat hipotesis bahwa daerah yang kaya akan *natural resources* (NR) belum tentu mampu meningkatkan PAD-nya, sebaliknya daerah-daerah yang tidak punya NR, belum tentu tidak mampu meningkatkan PAD mereka.

Tabel 1. PDRB atas Harga Konstan 1993  
Menurut Sektor di Sumatra Selatan

No.	Kabupaten/Kota	1995 (Rp Juta)	1998 (Rp Juta)
1.	Pertanian	2.579.819	2.742.215
2.	Pertambangan & Pengalihan	2.186.251	2.209.568
3.	Industri Pengolahan	2.826.840	2.663.279
4.	Listri, gas, air bersih	98.209	115.821
5.	Bangunan	1.075.750	749.499
6.	Perdagangan, hotel & restoran	2.423.154	2.347.253
7.	Pengangkutan & Komunikasi	688.867	655.443
8.	Keuangan, sewa, jasa perusahaan	705.006	614.077
9.	Jasa-jasa	937.267	956.534
PDRB dengan migas		13.521.163	13.053.689
PDRB tanpa Migas		11.566.265	11.070.276

Sumber: Sumsel Dalam Angka 1998

Peran empat sektor ekonomi pada PDRB Sumatra Selatan selama beberapa dekade belum banyak beranjak. Sektor industri pengolahan menyumbang 20%, sektor pertanian 21%, sektor perdagangan 18%,

serta sektor rancangan dan gaji 17%. Namun PDRB mengalami pertumbuhan negatif, demikian pula PAD karena krisis belum berakhir.

Dalam masa 3 tahun PDRB Sumatra Selatan, baik dengan atau tanpa migas telah mengalami pertumbuhan negatif, yaitu -2,17% dari tahun 1996-1998. Pertumbuhan negatif ini sebagai dampak langsung krisis moneter yang berkepanjangan. Sektor yang mengalami pertumbuhan negatif terbesar adalah sektor hewani, industri, perdagangan dan pengangkutan. Sektor pertanian dan gaji telah luput mengalami pertumbuhan negatif yaitu sebesar -3%.

Empat Kabupaten yang memiliki rasio terbesar terhadap PDRB Sumatra Selatan, PDRB Palembang sebesar 22%, Muara sebesar 17%, Muara Enim 16%, dan rasio PDRB OKU sebesar 9%. Rasio PDRB Pangkal Pinang dan Belitung masing-masing hanya sebesar 2% dan 3% terhadap PDRB Sumatra Selatan.

Beberapa simpulan dapat dibuat dari APBD Sumatra Selatan. *Pertama*, seluruh penerimaan Propinsi Sumatra Selatan dalam kurun waktu lima tahun terus meningkat, namun pada tahun 2000 menurun. *Kedua*, PAD semakin menurun rata-rata sebesar 8,8%. *Ketiga*, terjadinya penurunan PAD, karena adanya penurunan yang berasal dari pajak daerah sebesar 4,4%. *Keempat*, terjadi pula penurunan terhadap bagi hasil pajak dan bukan pajak sebesar 9,5%. *Kelima*, sebagai akibat terjadinya penurunan PAD, serta bagi hasil pajak dan bukan pajak, maka subsidi dan sumbangan menjadi meningkat, yaitu masing-masing sebesar 9,8% dan 21,5%.

Sistem Pemerintahan daerah yang desentralistik dituntut untuk lebih kreatif dan inovatif. Penurunan PAD Gumsel yang terjadi karena menurunnya pajak daerah. Kinerja pajak daerah merupakan salah satu refleksi bahwa kreatifitas dan inovatif daerah Sumatra Selatan belum optimal.

Pengalaman lebih dari tiga dekade telah mengajarkan, bahwa sistem pemerintahan yang sentralistik telah berdampak melambannya dinamika pembangunan hampir di segala bidang. Selama lebih dari 33 tahun pembangunan nasional identik dengan penumpukan dana dan manusia berkualitas di Jakarta, kecemburuan semakin nyata, rasa ketidakadilan pun semakin terasa, namun keadaran atas perlakuan

pusat yang tak adil nyaris tak muncul di era reformasi, karena aspek politik lebih kedepan dibandingkan pemulihan ekonomi.

Sajian data pada tabel berikut tentang porsi PAD, APBD, Subsidi dan Bantuan yang diterima Kabupaten dan kota di Sumatra Selatan. Kolom PAD dan APBD adalah hasil perhitungan antara rasio jumlah murid dan penduduk dikali PAD dan APBD. Kolom Subsidi dan Bantuan adalah hasil perhitungan antara rasio penduduk miskin dan jumlah penduduk masing-masing Kabupaten/kota dengan masing-masing Subsidi dan Bantuan untuk Kabupaten dan Kota<sup>4</sup>

Tabel 2. Jumlah PAD, PDRE, Subsidi dan Bantuan Per Kabupaten/Kota  
Berdasarkan Rasio Penduduk Miskin & Murid Terhadap Penduduk  
Di Propinsi Sumatra Selatan, 1998/1999

Kabupaten/Kota	PAD x RMP	APBD x RMP	Subsidi x MP	Bantuan x MP
1. OKU	1.110.757.500	24.437.605.517	3.151.395.070	1.275.495.000
2. OKI	838.619.100	15.622.053.576	1.416.147.552	585.723.055
3. M. Enim	1.361.115.928	26.189.379.557	358.356.342	155.096.1
4. Lahat	945.345.210	23.855.921.560	402.935.106	3.378.698
5. MUBA	790.579.508	17.710.061.445	7.595.333.873	3.321.425.537
6. MUBA	818.752.732	17.446.748.579	1.550.293.876	740.553.648
7. Bangka	493.582.700	16.823.192.370	248.810.247	224.661.383
8. Baktung	813.043.985	7.877.945.230	41.020.244	27.264.741
9. Palembang	1.349.430.608	25.572.345.937	59.878.310	16.531.115
10. P. Pang	806.690.429	8.991.610.052	2.025.279.705	1.127.417

Sumber: Biro Keuangan Pemda Propinsi Sumatra Selatan (diolah)

Keterangan: Kolom (1) & (2) = hasil kali antara PAD & APBD dengan rasio murid-penduduk

Kolom (3) & (4) = hasil kali antara Subsidi dan Bantuan dengan rasio warga miskin-penduduk

Kelemahan tabel di atas adalah tidak menyajikan data sebelumnya, sehingga angka-angka tidak dapat dibandingkan untuk melihat perkembangan. Hasil perhitungan kolom (1) dan (2) menunjukkan bahwa besarnya PAD dengan bobot rasio murid dengan penduduk (RMP). Untuk Palembang PAD hasil bobot (RMP x PAD) murid merangkulkan angka terbesar. Padahal bobot RMP kota Palembang hanya berada peringkat ke empat. Bobot dan rasio murid-penduduk terbesar adalah Kotamadya Pangkal Pinang, namun Kotamadya ini hanya menerima PAD hasil bobot terkecil untuk seluruh daerah bawah di Sumsel.

4. Untuk lebih jelasnya, lihat *Aspek-Aspek Pembangunan Daerah, 9. Pembangunan dan Masalah-masalahnya*, Jakarta: Balai Pustaka, 1999, hal. 100.

Dengan demikian bobot muni-penduduk terbesar belian termu PAD muni-penduduknya besar, karena realisasi PAD Pangkal Pinang memang terkecil, dan realisasi PAD absolut Palembang terbesar. Kabupaten Lahat tempel herbeda, RMAP janyh pada urut kedua, dan realisasi absolut PAD berada pada urut ketujuh. Namun demikian PAD-RMAP berada urut keempat, RMAP Muba berada pada peringkat terbawah. Realisasi PAD termasuk empat besar, karena memiliki jumlah muni-terbanyak ketiga.

Jumlah penduduk miskin terbanyak dimiliki Kabupaten OKU, Muba dan OKI. Bobot rasio miskin-penduduk (MP) justru sama yaitu urut OKU, Muba dan OKI. Namun subsidi dikalikan dengan MP terbesar dimiliki Kabupaten Mura, dan Kabupaten ini memiliki penduduk miskin terbesar keempat setelah OKU, Muba dan OKI. Angka Belitung relatif konsisten, dengan rasio penduduk miskin, jumlah penduduk daerah ini berada pada urutan delapan, karena memang jumlah penduduk miskin sedikit, oleh karena Subsidi dikalikan dengan MP berada pada urut kedelapan.

Besar Subsidi dan Ebanantuan kurang bercermin pada kenyataan di daerah dan beberapa rasio yang ada. Subsidi dan Ebanantuan yang diberikan pusat menggunakan berbagai ukuran misalnya: panjang jalan, jumlah penduduk, luas area, dan penghasil SDA serta lainnya. Namun setelah dihitung beberapa rasio ternyata kriteria yang digunakan kurang sesuai.

Dengan menggunakan rasio PAD-PDRB, maka rasio yang besar ada pada kota Pangkal Pinang, Kabupaten Belitung, Palembang dan Muara Enim. Sedangkan yang memiliki rasio terkecil adalah kabupaten Bangka, Muba dan Mura. Namun secara absolut nilai PDRB dan PAD Pangkal Pinang termasuk terkecil. Muba memiliki PDRB yang relatif besar setelah Palembang, dan PAD nya pun cukup besar, namun rasio Muba termasuk kecil.

Hal yang sama juga terlihat untuk rasio PAD-APBD. APBD terbesar adalah dimiliki oleh Kota Palembang, Kabupaten OKU dan Muara Enim, sedangkan APBD yang tergolong kecil dimiliki oleh Pangkal Pinang dan Belitung. Di lain pihak rasio PAD-APBD terbesar dimiliki oleh Palembang, Belitung dan Pangkal Pinang. Demikian pula rasio antara



Memang PAD daerah kabupaten di Sumatra Selatan masih relatif kecil, namun pengendalian beberapa berbagai pajak untuk guna meningkatkan PAD, justru akan mengakibatkan menyingkirnya calon investor dan pemasok sumber pendapatan dari Sumatra Selatan, dan mereka akan mencari daerah yang lebih layak. Untuk itu mungkin perlu difikirkan untuk membagi hasil dari PPN dan PPh. Pandangan ini memang agaknya mengarah ke pemerintahan yang Federal seperti yang dilakukan negara AS. Oleh karena itu perlu konsesus nasional untuk menggalang tujuan ini.

Otonomi penting disosialisasikan ke segenap lapisan masyarakat, dan yang paling utama adalah tuntutan pemahaman yang baik di kalangan eksekutif, legislatif dan yudikatif, sehingga kerancuan pemahaman dapat dihindari. Terjadi perbedaan pandangan tentang otonomi daerah di kalangan pihak terkait antara lain dalam hal: Pengertian, substansi dan Prinsip otonomi daerah, Pengertian kemampuan daerah, dan Pandangan tentang prinsip-prinsip penyelenggaraan otonomi daerah, serta Penetapan fungsi dan kewenangan daerah<sup>5</sup>. Berdasarkan pengamatan di Sumsel hal yang sama juga terjadi antar aparat Pemda Provinsi dan aparat Kabupaten, dalam hal ini Kabupaten OKI.

1. *Author(s)*: Jerry D. A. Fikriani, Kemajuan Pelaksanaan Otonomi Daerah: Kasus Sumatera Barat. Makalah disampaikan pada seminar Depth Workshop on Fiscal Decentralization (PEM-EE UI IPS Univ of Maryland, 5-10 April 2001).

dan pengertian tentang otonomi daerah untuk segenap lapisan pengambil keputusan. Sosialisasi juga perlu untuk akademisi dan kalangan luas lainnya, sehingga tidak terjadi kesalahan persepsi.

Peraturan atau kebijakan, di masa lalu yang sering disebut dengan regulasi, akan masih berpengaruh terhadap arah dan tujuan pembangunan selanjutnya. Termasuk dampaknya terhadap peluang masyarakat untuk berperan serta dalam proses pembangunan. Kebijakan yang tak jelas baik tujuan dan arahnya, hanya akan menghasilkan masalah lanjutan. Masalah baru harus pula diselesaikan dengan cara baru dan memerlukan pendekatan baru yang mahal.

Peran serta masyarakat selama ini terlalu pasif, karena kedaulatan mereka terbelenggu, yang didukung pula oleh wakil-wakil rakyat yang kaku. Akibatnya inisiatif, kreatifitas dan daya cipta terhambat. Sehingga kemajuan yang dicapai selama ini terkesan semu karena peran masyarakat tidak optimal. Perlu diwaspadai bahwa dalam proses pembenahan kebijakan, akan terdapat berbagai kelemahan dan adanya kepentingan yang selalu ingin memanfaatkan kelemahan tersebut. Ini terbukti selama rezim lalu berkuasa.

Pada Bagian berikut akan sekilas mengulas tentang berbagai kebijakan yang telah diluncurkan selama ini. Menurut UU No. 22 tahun 1999, desentralisasi atau otonomi adalah penyerahan berbagai wewenang oleh pemerintah pusat kepada daerah. Kemudian dinyatakan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah. Otonomi daerah bermakna kewenangan daerah otonom untuk *mengatur* dan *mengurus* kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan Daerah, yang mencakup kewenangan dalam *seluruh* bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, kebijakan moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain, yang *meliputi* kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan SDM,

SDA serta teknologi tinggi strategis, konservasi, dan standarisasi nasional.

Dengan demikian makna utama melaksanakan otonomi daerah adalah sistem hubungan keuangan pusat-daerah. Guna terlaksananya kegiatan di tingkat pemerintahan, maka sumber-sumber pembiayaan perlu mendapat perhatian serius. Pengaturan hubungan keuangan pusat dan daerah tidak terlepas dari keterkaitan masalah pembagian tugas dan wewenang antara tingkat pemerintahan. Hubungan antara tingkat pemerintahan perlu memperhatikan tujuan ekonomi dan politik dari sistem tersebut.

PP No. 25 tahun 2000 tentang kewenangan daerah telah pula disahkan. Keluarnya PP ini merupakan *perubahan besar* yang telah dilakukan pemerintahan saat ini. Rezim pemerintahan lalu belum pernah mengeluarkan PP tentang pemerintahan daerah. Pada PP No.25/2000 terdapat 230 kewenangan yang dipegang Pemerintah Pusat, dan 108 kewenangan Pemerintahan Propinsi. PP hanya menyebutkan kewenangan Pemerintah dan Propinsi, namun tidak secara jelas menyebutkan kewenangan Kabupaten dan Kota.

Kewenangan yang telah diatur tersebut tidak hanya sebatas kewenangan fungsional, tetapi harus pula diikuti oleh kewenangan fiskal, yang dalam hubungan desentralisasi meliputi: *expenditure assignment*, *revenue assignment*, *transfer assignment*, dan *borrowing assignment* (BA). BA tentunya tak dapat digunakan untuk maksud pembiayaan rutin, melainkan untuk tujuan yang produktif, kecuali jika ingin mengulangi pengalaman serta kesalahan negara Argentina dan Rusia dalam melaksanakan desentralisasi<sup>6</sup>.

Sumsel yang memiliki delapan daerah Kabupaten dan dua Kota, memiliki perbedaan kemampuan potensi dalam menjalankan kewenangan fiskal guna menjalankan kewenangan fungsional sebagaimana daerah otonom. Disamping berbeda dalam potensi yang dimiliki tiap daerah Kabupaten/Kota, beberapa indikator menunjukkan pula bahwa daerah-daerah bawah belum memiliki rencana secara jelas untuk menerima kewenangan, yang berkaitan erat dengan pelayanan masyarakat.

---

6. Leonid Polischuck, *Russian Federalism, The Decentralization that Fails*, World Economic Affairs, winter 1999.

Kekhawatiran timbulnya friksi diharapkan tidak terjadi jika dilakukan transfer personil baik secara vertikal maupun horizontal. Masalah yang muncul harus segera diantisipasi, karena bagaimana mungkin meningkatkan kemampuan fiskal berdasarkan prinsip desentralisasi jika ketidakjelasan pelayanan kepada masyarakat dan aturan yang jelas untuk menarik investasi masih berlangsung.

UU No. 18 1997 telah dilakukan perubahan dan menjadi RUU No... tahun 2000. Adapun UU, no. 18 tahun 1997 dikeluarkan dengan tujuan utama untuk mengurangi biaya tinggi yang terjadi pada saat itu. Banyak daerah yang berambisi untuk meningkatkan pajak dan retribusi, nyaris tanpa memperhatikan prinsip-prinsip yang berlaku pada perpajakan, dan tanpa mempertimbangkan dampak yang telah ditimbulkan seperti ekonomi biaya tinggi. Diakui UU No 18 tahun 1997 memiliki beberapa kelemahan dan Pemerintah sedang akan melakukan revisi UU tersebut.

#### *Peran Masyarakat & Persaingan Daerah*

Pembenahan ekonomi relatif terabaikan akhir-akhir ini karena konsentrasi, waktu, serta energi terlalu banyak tercurah ke masalah politik, bahkan politik telah melakukan intervensi ke dalam tubuh ekonomi, sehingga banyak kebijakan yang kurang bijak diambil. Ini semakin jelas dengan adanya dana-dana ajaib yang mengalir ke rekening petinggi negara. Menguaknya kasus Bank Bali, penyelewengan dana JPS, serta Rp 35 milyar dana Bulog serta dana liar lainnya, yang diharapkan segera mengambil giliran untuk ditindaklanjuti. Ini pula merupakan beberapa bukti bahwa virus KKN masih terjangkit di tubuh para pengambil dan pelaksana kebijakan. Hal tersebut adalah cermin bahwa persekongkolan antara lapisan atas dan menengah untuk menekan lapisan bawah masih berlangsung, yang merupakan warisan dari rezim lama Orba.

Walaupun boleh terhibur menurunnya inflasi dan relatif membaiknya nilai tukar telah menjadi kenyataan. Namun perekonomian belum sepenuhnya pulih karena struktur ekonomi yang dibangun sangat lemah karena rendahnya peran masyarakat luas. Perkembangan ekspor dan perolehan devisa belum begitu membaik sejak krisis melanda. Perolehan devisa dari sektor pariwisata menurun. Pangsa sebesar rata-

rata 10% telah menurun menjadi hanya 6%. Kepercayaan internasional terhadap L/C Indonesia belum sepenuhnya pulih, namun berbagai indikator menunjukkan bahwa ekonomi Indonesia mulai menunjukkan pertumbuhan yang semakin membaik.

Sumsel memiliki satu kabupaten guna percontohan Otonomi daerah yaitu Kabupaten Muara Enim. Kemajuan yang dicapai selama ini hanya menyiapkan bidang-bidang yang akan diserahkan ke daerah, materi fungsi SDM, anggaran, serta pra dan sarana otonomi. Dapat dikatakan bahwa dibutuhkan banyak waktu untuk menyiapkan otonomi di Sumatra Selatan.

Bagian ini akan membahas PP No.25/2000 tentang wewenang yang disahkan bulan Mei 2000. Menurut kalangan terbatas, PP ini masih menunjukkan adanya intervensi Pemerintah Pusat terhadap daerah, dan ada pula yang mengatakan bahwa daerah kepalanya dibebaskan, namun ekornya masih dipegang, dan kritik-kritik lain terhadap PP ini. Kewenangan propinsi menurun dan perlu adanya transisi desentralisasi. Walau demikian setiap kritik dan analisis tentang PP ini perlu dan penting dilakukan agar dikemudian hari tidak terjadi kesalahan yang fatal, sehingga akan ada perbaikan peraturan. Dengan demikian peran serta setiap lapisan masyarakat menjadi semakin jelas.

Jika disimak kembali pasal 3 (5) butir 4f dari PP No. 25 tahun 2000, yang menyatakan bahwa kewenangan otonomi pada daerah propinsi dalam hal menyusun wilayah, design, pengendalian lahan dan industri primer bidang perkebunan lintas kabupaten/kota. Kemudian pada pasal 2 (3) butir 4h, dinyatakan bahwa Pemerintah memiliki kewenangan tentang penetapan kriteria dan standar produksi, pengolahan, pengendalian mutu, pemasaran dan peredaran hasil hutan dan perkebunan termasuk pembenihan, pupuk dan pestisida tanaman kehutanan dan perkebunan.

Dengan demikian Sumsel yang memiliki kebun sawit dan memproduksi minyak sawit serta inti sawit, tidak mempunyai wewenang untuk mengolahnya ke industri hilir menjadi industri "edible oil" (minyak goreng, margarin, bahan pengganti mentega dan lainnya) tanpa izin Pemerintah. Inilah salah satu masalah yang *membelenggu* daerah untuk ber-kreativitas dan ber-inovatif guna meningkatkan pendapatan. Ini

akan pula terjadi pada industri kayu lapis, industri pulp dengan industri hilirnya seperti kertas, rayon dan lainnya.

Belunggu Pemerintah Pusat mungkin dapat dinegosiasikan, dan mungkin akan banyak memakan tempo dalam bernegosiasi, dan mungkin perlu lebih 5 tahun. Namun kendala atau belunggu yang ada di daerah perlu segera pula dibebaskan, sehingga daerah semakin mandiri. Contoh kasus berikut telah terjadi sejak lama, yang dialami oleh PMA dari Malaysia yang bergerak di perkebunan sawit ( $\pm 14$  ribu ha) di Kabupaten Belitung.

Masalah yang dihadapi adalah perusahaan tidak memiliki pelabuhan. Lokasi pelabuhan yang direncanakan hanya berjarak 2 km. Selama ini minyak CPO hasil produksi perusahaan dikirim ke Manggar yang berjarak 36 km dari pabrik, dan membutuhkan banyak dana untuk transportasi. Akan tetapi ada perusahaan yang memiliki izin prinsip namun tidak memiliki kebun inti. Perusahaan ini ingin *berkongsi* dengan PMA Malaysia, sehingga membuat pelabuhan *mungkin* dapat diizinkan.

Dilaksanakannya otonomi daerah tentu akan berdampak positif bagi daerah. Namun dalam pelaksanaannya nanti tentu akan menghadapi berbagai masalah. Untuk menyelenggarakan pemerintahan yang desentralistik diperlukan fungsi dan wewenang, namun yang juga penting adalah tersedianya dana untuk menyelenggarakan fungsi dan wewenang. Satu daerah akan menghadapi persaingan dengan daerah lain dalam meraih investor. Jelas daerah yang kaya akan SDA belum tentu mampu mengundang investor, jika berbagai kemudahan yang diperlukan tidak mendukung. Dengan demikian antar daerah akan menghadapi persaingan dalam banyak hal.

Persaingan akan terjadi dalam hal: Pertama, dalam penyelenggaraan "law enforcement (LE)". Tentu daerah yang menjamin LE diharapkan akan unggul dalam menghimpun modal dan mengundang investor menanamkan modal. Kedua, daerah akan bersaing dalam hal stabilitas keamanan. Daerah yang lebih menjamin unsur kedua ini akan menjadi incaran banyak pihak. Ketiga, persaingan akan terletak pada masalah intelektual dan modal sosial atau kepercayaan masyarakat. Keempat, persaingan antar daerah akan terletak dalam aspek *attitude*, *compliance*, *good governance*, serta anti KKN. Kelima, persaingan antar

daerah akan terlihat dalam aspek birokrasi yang superior. *Keenam*, jelas akan timbul persaingan daerah dalam hal ketersediaan baik kualitas dan kuantitas dari infrastruktur. *Ketujuh*, selanjutnya antar daerah akan bersaing dalam aspek pemasaran hasil produksi barang dan jasa.

Permasalahannya adalah perlu dengan nyata dilakukan perubahan. Untuk terlaksananya hal di atas harus dilakukan secara bersama, dan hindari persaingan dalam aspek *jabatan* namun bersainglah dalam hal *pelayanan* yang baik. Sudahkah Pemerintah Daerah Sumatera Selatan merencanakan atau melaksanakan rencana untuk meningkatkan daya saing dengan daerah lain? Jika hal ini tidak diantisipasi sejak dini, maka daerah lain yang akan menjadi pemenang dalam persaingan tersebut.

#### *Akuntabilitas dan Bahaya*

Hal lain yang juga penting dalam menjalankan sistem pemerintahan yang desentralistik adalah aspek akuntabilitas. Secara umum siapapun yang diberi wewenang untuk menyusun dan melaksanakan suatu kebijakan seharusnya diwajibkan untuk menjelaskan tindakannya kepada "pihak terkait"<sup>7</sup>. Jika hubungannya dengan keuangan maka pihak yang diberikan wewenang *harus* memberikan laporan mengenai penguasaan atas uang-uang publik (penggunaan sesuai peruntukkan) dan kinerjanya.

Aspek akuntabilitas ini amat diabaikan selama rezim Orba, bahkan sengaja direkayasa membuat jaringan korupsi ganda, sehingga relatif susah dilacak maupun ditindak. Sehingga banyak penggunaan uang publik tidak sesuai dengan peruntukannya. Berbagai kasus keuangan yang muncul belakangan dan akhir-akhir ini adalah *tidak tertibnya* mentaati aspek akuntabilitas.

Cakupan aspek akuntabilitas sangat luas yaitu mencakup aspek politis, manajerial dan legal. Dalam aspek keuangan akuntabilitas mencakup sumber keuangan dari mana?, apakah taat pada ketentuan hukum dan administrasi keuangan?, apakah telah dicapai efisiensi dan kehematan?, serta apakah hasil program yang dilaksanakan telah

---

7. Munir M. Ali & Farhan Raza, *Accountability and Monitoring*, Disampaikan pada Strengthening Regional University Grant, for Decentralization Workshop (PPI-PE U & IRG Univ of Maryland, 5-14 March 2000).

mencapai hasil?, jika belum kenapa dan mengapa terjadi hal itu sampai terjadi (evaluasi)?

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sistem anggaran yang baik adalah: Harus transparan: mulai dari proses persiapan, eksekusi, pengelolaan anggaran serta sampai tahap evaluasi. Harus akuntabel baik individu maupun kelompok. Efisien dalam penggunaan sumber-sumber serta efektif dalam capaian penggunaan sumber-sumber tersebut.

Perlu pula diwaspadai bahwa. Memang sistem pemerintahan yang desentralistik diharapkan mampu mempercepat proses dan realisasi pembangunan sampai ke masyarakat perdesaan. Namun tetap harus diwaspadai bahwa desentralisasi dapat menimbulkan petaka jika tidak mampu memperbaiki aspek politis, manajerial dan legalitas. Petaka karena desentralisasi dapat pula berdampak terhadap meningkatnya disparitas, dan hal ini merupakan induk untuk terjadinya keinginan pemisahan. Selanjutnya desentralisasi yang tak baik dapat pula mengganggu stabilitas, memperlemah efisiensi, dan bahkan desentralisasi dapat mengalami kegagalan karena semakin mengentainya korupsi.

### *Simpulan*

Otonomi daerah mesti memperhatikan azas keadilan, pemerataan, efisiensi, transparansi keuangan, akuntabilitas serta menjaga integrasi NKRI. Pengalihan wewenang dari Pemerintah ke daerah, seharusnya lebih mampu meningkatkan pelayanan kepada masyarakat daerah, dan menghindari timbulnya "high cost economy".

Pelaksanaan otonomi sebaiknya dilakukan secara bertahap. Perlu adanya proses penilaian yang *fair* tentang kesiapan daerah dalam melaksanakan otonomi masing-masing. Penilaian perlu pula melibatkan beberapa unsur *independent*, dan daerah perlu pula melakukan *self assesment* yang objektif.

Untuk itu sosialisasi berbagai kebijakan yang berhubungan dengan otonomi daerah sangat amat diperlukan. Walaupun pelaksanaan otonomi di tahun 2001, namun tanpa perancangan dan rancangan yang jelas, akan berdampak kurang baik bagi pembangunan dan pelaksanaan otonomi di



Sumsel. Berbagai dampak negatif bahkan akan mencuat ke permukaan jika hal ini tidak diantisipasi sejak dini. Oleh karena itu Pemerintah Daerah perlu membuat langkah-langkah persiapan tentang berbagai seperti aspek kelembagaan, personil, prosedur dan sistem pengendalian.

Peran serta masyarakat dalam menghadapi otonomi akan juga banyak tergantung kepada ketegasan Pemerintah dalam membuat berbagai kebijakan. Kebijakan yang kurang bijak justru akan menggagalkan tujuan dari otonomi itu sendiri. Masyarakat akan turut berpartisipasi sepanjang ada kejelasan dan ketegasan dari pemerintah.

Pelaku bisnis sudah terlatih untuk melihat keadaan yang berkembang. Anjuran agar masyarakat luas dan perdesaan turut partisipasi dalam pembangunan, tidak hanya sebatas retorika belaka. Pengalaman menunjukkan bahwa program-program pengentasan kemiskinan selama ini tidak optimal memberdayakan mereka. Karena program sarat akan muatan keinginan dari atas, dan inspirasi mereka nyaris tidak terpantau.

Untuk itu supremasi hukum dan kontrol berbagai pihak utamanya wakil rakyat menjadi penting dikedepankan. Pemilihan pucuk pimpinan negara dan daerah yang syarar akan muatan 'politik uang', akan semakin mengentalkan budaya korupsi.

#### Daftar Rujukan

1. Alm, James and Bahl, Roy, Decentralization in Indonesia, Prospects and Problems, Departement of Economics, The School of Policy Studies, Geodgia State university, USA. Presented at the Workshop on Strengthening Regional University Capacity for Decentralization. LPEM-FE UI and IRIS. 5-14 March 2000.
2. Ali, Munir M & Royani Farnan. Accountability and Monitoring. Presented for the Workshop on Strengthening Regional University Capacity for Decentralization. LPEM-FE UI and IRIS. 5-14 March 2000.
3. Ahmad, Entisham and Wifow, Russell, Tax Assignments: Options for Irindonesia. Presented at the seminar on "Indonesia: Decentralization Sequencing Agenda", March 20-21, 2000 Auditorium Plaza Mandiri, Jakarta
4. Ahmad Entisham and Leruth Luc, Indonesia: Implementing National Policies in a Decentralized Context: Special Purpose Programs to Protect the Poor. Presented at the seminar on "Indonesia: Decentralization Sequencing Agenda", March 20-21, 2000 Auditorium Plaza Mandiri, Jakarta
5. Ahmad Entisham, Hofmann, B, Jun M. et al. Extracts from Indonesia: Decentralization Managing the Risks. Grants, Systems and Management", Presented at the seminar on "Indonesia: Decentralization Sequencing Agenda", March 20-21, 2000 Auditorium Plaza Mandiri, Jakarta
6. Ahmad, Entisham and Hofman, Bert. Indonesia: Decentralization-Opportunities and Risks. Presented at the seminar on "Indonesia: Decentralization Sequencing Agenda", March 20-21, 2000 Auditorium Plaza Mandiri, Jakarta
7. Ahmad, Entisham and Leruth Luc, Indonesia: Implementing National Policies in a Decentralized Context: Special Purpose Programs to Protect the Poor. Presented at the seminar on "Indonesia: Decentralization Sequencing Agenda", March 20-21, 2000 Auditorium Plaza Mandiri, Jakarta

8. Bahl, Roy. *Intergovernmental Transfers in developing and Transition Countries: Principles and Practice*, Prepared for the Municipal Finance Toolkit developed by the Municipal Finance Thematic Group, January 19, 1999, USA
9. Hatomi. Management of Decentralization : Indonesia experience. Presented at the seminar on "Indonesia: Decentralization Sequencing Agenda", March 20-21, 2000 Auditorium Plaza Mandiri, Jakarta
10. Ishak, Zulkarnain. Potensi Ekonomi Kelautan Sumsei: Meningkatkan PAD & Menyongsong Otonomi Daerah. Disampaikan pada Lokakarya & Diskusi Peningkatan Masyarakat Pembangunan & Penguatan Ruang dalam Kerangka Otonomi Daerah, 22-23 November 1999
11. Ishak, Zulkarnain. Peningkatan Keuangan Pusat dan Daerah: Kasus Sumsei. Disampaikan pada Seminar Otonomi Daerah "Prospek dan Tantangan dalam Pelaksanaan Otonomi daerah oleh FKMM-RAP, 26 Desember 1999
12. Ishak, Zulkarnain. Rekonstruksi Pembangunan Ekonomi Sumatra Selatan Dalam Rangka Ketuhanan NKRI. Disampaikan pada Rekonstruksi Pembangunan Ekonomi Sumsei Dalam Bayang Disintegrasi. Diselenggarakan oleh FKMM-Mogiyakarta, 29 Desember 1999.
13. Ishak, Zulkarnain. Analisis Kondisi & Prospek Ekonomi Menyongsong Propinsi BABEL, disampaikan Pada Seminar Nasional *Analisa Komprehensif Aspek-Aspek Strategis Menjalang Tercapainya Propinsi Bangka - Belitung*. Diselenggarakan oleh ISSA - IKPP Palembang 3 Juni 2000, Hotel Carissima Palembang.
14. Ishak, Zulkarnain. *Agenda Persiapan Desentralisasi di Sumatra Selatan*. Makalah disampaikan pada Second workshop on Strengthening the University Capacity to Support Decentralization. Jakarta 5 - 10 Juni 2000
15. Jun Ma, Homogaard, China's Fiscal Decentralization. Ahmad Eltisham and Leruth Luc, Indonesia: implementing National Policies in a Decentralized Context: Special Purpose Programs to Protect the Poor. Presented at the seminar on "Indonesia: Decentralization Sequencing Agenda", March 20-21, 2000 Auditorium Plaza Mandiri, Jakarta
16. Mohi, R, et al. Alternative Local Revenue and Tax Sharing: Some Lessons on the Implementations of Law No 25, 1999. Presented at the seminar on "Indonesia: Decentralization Sequencing Agenda", March 20-21, 2000 Auditorium Plaza Mandiri, Jakarta
17. Polischuk, Leonid, *Legal Initiatives in Russian regions: Determinations and Effects*, Presented at Workshop on.... in Jakarta, 2000
18. Piperno, Stefano, Fiscal Decentralization in Italy: Some Lessons. Presented at the seminar on "Indonesia: Decentralization Sequencing Agenda", March 20-21, 2000 Auditorium Plaza Mandiri, Jakarta
19. Prud'homme, Remy, The Danger of Decentralization. The World Bank Research Observer, Vol. 10, no.2, August 1995.
20. Polischuk, Leonid. "Russian Federalism, The Decentralization that Fails". World Economic Affairs, winter 1999
21. Prud'homme, Remy. "The Dangers of Decentralization". The World Bank Research Observer, Vol. 10, No.2 (August 1995), pp. 201-220.
22. Suwandi, I Made, Mempersiapkan Transisi Desentralisasi Lokal Sebagai Implikasi UU 22 1999 dan UU 25 1999. Disampaikan pada Workshop on: Strengthening Regional University Capacity for Decentralization. IPEM-FE UI and IIRIS, 5-14 March 2000.
23. Suwandi, I Made. Agenda Strategis Penguatan Otonomi Daerah: Tidak Lanjut UU 22 dan UU 25 1999 Disampaikan pada Workshop on: Strengthening Regional University Capacity for Decentralization. IPEM-FE UI and IIRIS, 5-14 March 2000.